

University of Groningen

Planning ontgrondingen in een herziene Ontgrondingenwet

Ike, Paul

Published in:
Planologische Diskussiebijdragen 1994, deel 2

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
1994

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Ike, P. (1994). Planning ontgrondingen in een herziene Ontgrondingenwet. In Stichting Planologische Diskussiedagen (editor), *Planologische Diskussiebijdragen 1994, deel 2* (blz. 569-577). Stichting Planologische Diskussiedagen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Planning ontgrondingen in een herziene Ontgrondingenwet

Paul Ike

Vakgroep Planologie en Demografie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Samenvatting

In januari 1994 is de lang verwachte herziening van de Ontgrondingenwet naar de Tweede Kamer gestuurd. In de huidige wet, die in 1971 in werking is getreden, ontbreken belangrijke elementen waardoor er in Nederland geen wettelijk gefundeerd planmatig en gecoördineerd ontgrondingenbeleid kan worden gevoerd.

In de herziene wet wordt de realisatie van nieuwe winningen voor klei, beton- en metselzand, grind, kalksteen en andere oppervlakedelfstoffen geregeld door gebruik te maken van het bestaande R.O.-instrumentarium (via een structuurschema Oppervlakedelfstoffen en provinciale streekplannen). Een eerder voorgesteld planningsconcept waarbij door de rijksoverheid een beleidsnota wordt opgesteld en door provincies sectorale ontgrondingenplannen zouden moeten worden gemaakt lijkt hiermee definitief van de baan.

Overheden - zowel rijk, provincies als gemeenten - staan in het algemeen niet te trappelen om de planning van ontgrondingen ter hand te nemen. Dit ondanks het feit dat ze in veel gevallen de opdrachtgever/initiatiefnemer zijn van te bouwen objecten, waarvoor de oppervlakedelfstoffen nodig zijn. Met de instrumenten die de herziene wet biedt kan de overheid een planmatig en gecoördineerd ontgrondingenbeleid voeren. Daarnaast blijft het echter mogelijk dat op een ad hoc wijze ontgrondingsvergunningen worden afgegeven, zonder dat daarbij planmatig te werk wordt gegaan.

1. Inleiding

Op 3 januari 1994 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) de lang verwachte herziening van de Ontgrondingenwet bij de Tweede Kamer ingediend. In de nieuwe opzet wil de minister de realisatie van ontgrondingen regelen via de lijn van het structuurschema, het provinciale streekplan en het gemeentelijke bestemmingsplan (ruimtelijke ordeningslijn). Met het structuurschema Oppervlakedelfstoffen wordt qua systematiek vooruitgelopen op de invulling van de nieuwe wet [1].

Een belangrijke reden voor de wetswijziging is dat in de huidige ontgrondingenwet een voorziening ontbreekt voor een systeem van planning en coördinatie ten behoeve van - vooral grote - ontgrondingen, die van belang zijn voor de winning van oppervlakedelfstoffen voor de bouw. Een tweede pakket van wijzigingen betreft de parallelschakeling van procedures voor de diverse vereiste vergunningen [2]. Doel hiervan is om de totale behandelingstijd van de aanvragen te verkorten. In de huidige situatie worden procedures na elkaar - niet parallel - doorlopen en vindt er geen gecoördineerde behandeling plaats. Een derde punt van aanpassing betreft de wijziging van de mogelijke voorschriften die aan een ontgrondingsvergunning kunnen worden verbonden.

De ideeën voor een sectoraal planningssysteem welke in 1988 in een voorontwerp tot algehele herziening van de Ontgrondingenwet werden ontvouwd, zijn in 1990 door de Minister van V&W terzijde geschoven, omdat de instrumentatie als te regulerend en te bureaucratisch werd

ervaren. Het toenmalige 'voorontwerp van wet' is nooit tot 'ontwerp van wet' verheven. Deze belangrijke koerswijziging is destijds mede ingang gezet door de beantwoording van kamervragen naar aanleiding van de behandeling van de Nota 'Gegronnd Ontgronden' [3]. In deze kabinetsnota is in 1989 het rijksbeleid voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening voor de lange termijn tot circa 2010 is neergelegd. Tevens werden de hoofdlijnen van het sectorale planningsmodel daarin besproken. Dit sectorale planningsstelsel is tegelijkertijd gedetailleerd uitgewerkt in het eerder genoemde - en inmiddels in de prullenbak verdwenen - voorontwerp van de Ontgrondingenwet [4].

In genoemd voorontwerp werd uitgegaan van de opzet dat de Minister van V&W een beleidsnota voor ontgrondingen opstelt voor de lange termijn. De eerder genoemde nota 'Gegronnd Ontgronden' stond in feite model hiervoor. De provincies zouden vervolgens verplicht worden om, rekening houdend met de landelijke nota, provinciale ontgrondingenplannen op te stellen. De minister zou de bevoegdheid krijgen om aan provincies bindende taakopdrachten te geven voor het winbaar maken van bepaalde oppervlaktedelfstoffen. Tevens was een coördinatie-regeling met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) voorzien. Al met al was er reeds acht jaar gewerkt aan het 'beleidsnota-model' tot het moment dat de minister haar voorkeur uitsprak voor een 'structuurschemamodel'.

In antwoord op kamervragen heeft de minister in juni 1990 - en later nog een keer in oktober van dat jaar - in grote lijnen aangegeven op welke wijze de instrumentatie mogelijk vereenvoudigd en verbeterd zou kunnen worden [5]. De ICO-werkgroep 'Wettelijke Instrumentatie Ontgrondingen' heeft de aangegeven opzet in het voorjaar van 1991 uitgewerkt in een notitie [6]. Het ICO-rapport bevat de hoofdlijnen van het nieuwe planningsstelsel. Het rapport heeft de structuur aangegeven voor een nieuwe wettelijke regeling. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de wijziging/herziening van de Ontgrondingenwet zoals die in januari 1994 naar de kamer is gestuurd.

Inmiddels is ook door de invoering van de Wet milieubeheer en de wijziging van de WRO (Nimby) de situatie gewijzigd. Bovendien is op 1 januari 1994 de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden, waardoor de huidige Ontgrondingenwet in procedurele zin al een aanpassing heeft (moeten) ondergaan.

In deze bijdrage wordt ingegaan op het recent voorgestelde planningsstelsel - structuurschemamodel - en het daarbij behorende systeem van beleidscoördinatie. In de volgende paragraaf wordt allereerst kort ingegaan op de problemen met de huidige Ontgrondingenwet. In paragraaf drie worden nog eens de hoofdlijnen van het voorontwerp uit 1988 geresumeerd. In de daarop volgende paragraaf wordt een schets gegeven van het nieuwe systeem van planning. Vervolgens wordt in de paragrafen vijf en zes dieper ingegaan op de planning via het structuurschema. De bijdrage wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

2. Huidige Ontgrondingenwet van 1965

Een van de grootste problemen met de huidige wet is dat deze geen mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van een sturend en op planning gebaseerd overheidsbeleid ten aanzien van de voorziening in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen. Bovendien is er grote behoefte aan een betere coördinatie tussen de sector ontgrondingen en het facet ruimtelijke ordening zowel binnen het planningsstelsel als bij de vergunningverlening. Voor het ontgrondend bedrijfsleven is met name het laatste punt van groot belang. Nadat een provincie de noodzakelijke ontgrondingsvergunning heeft afgegeven, heeft het bedrijf vaak nog geen zekerheid, omdat in veel gevallen ook nog een bestemmingsplanprocedure moet worden doorlopen.

Een ander probleem is het ontbreken van coördinatie in het ontgrondingenbeleid van de verschillende provincies onderling en het ontbreken van afstemming tussen rijk en provincies. Dit is vooral het geval bij die oppervlaktedelfstoffen die geografisch gezien beperkt voorkomen. Voor een provincie is het praktisch onmogelijk om bij de behandeling van een vergunnings-

aanvraag de behoefte in een andere provincie aan een bepaalde oppervlakedelfstof af te wegen tegen de gevolgen van de ontgronding in de eigen provincie.

Ook door de toenemende bezwaren tegen aanvragen voor ontgrondingsvergunningen is de belangenafweging steeds moeilijker is geworden, met als gevolg dat de besluitvorming daardoor erg veel tijd vraagt. Voor het ontgrondend bedrijfsleven betekent dit dat men wel 10 tot 15 jaar bezig kan zijn om in het kader van de Ontgrondingenwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en diverse milieuwetten een vergunning 'rond' te krijgen. Ook de andere belanghebbenden in de betreffende regio worden geconfronteerd met een zeer lange periode van planologische onzekerheid.

Het belangrijkste doel van een nieuw planningstelsel is om een oplossing voor de hiervoor beschreven problemen aan te dragen, om te komen tot, zoals reeds vaker is gezegd 'een deugdelijke wettelijke basis voor een samenhangend, evenwichtig en deels sturend en op planning gebaseerd ontgrondingenbeleid' [7].

3. Voorontwerp algehele herziening uit 1988

In 1988 is niet gekozen voor een aanpassing van de geldende wet maar voor een algehele herziening van de Ontgrondingenwet. De door de minister van Verkeer en Waterstaat opgestelde landelijke beleidsnota zou het landelijke beleid moeten aangeven voor de lange termijn omtrent de voorziening in de behoefte aan oppervlakedelfstoffen, waaronder begrepen het beleid inzake de winning. De kabinetsnota zou tevens een visie moeten geven op het winbaar maken van de hoeveelheden delfstoffen die nodig zijn voor de landelijke voorziening. Iedere provincie zou vervolgens binnen twee jaar na de vaststelling van de landelijke nota een provinciaal ontgrondingenplan moeten vaststellen. De landelijke beleidsnota zou tevens provinciale taakstellingen voor bepaalde oppervlakedelfstoffen kunnen bevatten. Als een provincie een bindende winningsopdracht heeft gekregen, zouden een of meer 'winplaatsen' voor de desbetreffende delfstof moeten worden aangewezen. Tegen het besluit tot vaststelling van het ontgrondingenplan stond beroep op de Kroon open.

In het voorontwerp was een coördinatieregeling met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) opgenomen voor de verplichte doorwerking van de bindende taakopdrachten in provinciale ontgrondingenplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen en de verplichte doorwerking van provinciale vergunningverlening - voorzover plaatsvindend in door provincies aangewezen 'winplaatsen' - in gemeentelijke bestemmingsplannen. De aanwijzing van een 'winplaats' in een ontgrondingenplan zou een aantal belangrijke consequenties hebben. De aanvrager zou bijvoorbeeld de verplichting krijgen om gelijktijdig planologische medewerking te vragen bij het gemeentebestuur. Gedeputeerde Staten zouden gebonden zijn om indien nodig een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 37, vijfde lid, van de WRO. Bovendien was het niet mogelijk om de termijn voor de behandeling van de vergunningsaanvraag te verlengen. De mogelijkheden tot bezwaar en beroep in het kader van het bestemmingsplan werden ingeperkt indien een 'winplaats' onherroepelijk zou zijn aangewezen in een ontgrondingenplan. Tenslotte zouden onherroepelijk vastgestelde ontgrondingenplannen de mogelijkheid geven tot onteigening.

Er werd een uitdrukkelijke relatie gelegd tussen ontgrondingsvergunning en bestemmingsplan. De vergunning zou niet mogen worden verleend indien de ontgronding in strijd zou zijn met het bestemmingsplan. Dit gold niet indien het gemeentebestuur had toegezegd planologische medewerking te zullen verlenen of indien Gedeputeerde Staten een aanwijzing in het kader van de WRO zouden hebben gegeven.

In het voorontwerp werd **geen** expliciete relatie gelegd tussen streekplannen en landelijk beleidsnota. In verschillende wetsartikelen werden de provinciale besturen wel betrokken bij de opstelling van de nota. Evenmin werd er een expliciete relatie gelegd tussen het ontgron-

dingenplan en de streekplannen. De totstandkoming van het ontgrondingenplan zou parallel kunnen lopen met een wijziging van een of meer streekplannen. Dit werd verder overgelaten aan het provinciaal bestuur.

Bovenbeschreven model is dus vervangen door een model waarbij gebruik gemaakt wordt van instrumenten die de WRO biedt. Tevens wordt aangesloten bij de Wet Milieubeheer en de eerste en tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

4. Hoofdpijnen wijzigingsvoorstel 1994

In de nieuwe opzet is de mogelijkheid tot het geven van een - kwantitatieve - bindende winningsopdracht door het rijk aan een provincie op een andere manier uitgewerkt. De verplichting voor provincies tot het moeten opstellen van ontgrondingenplannen is geschrapt. Ook verdwijnt de landelijke beleidsnota als sectorale planfiguur. Daarvoor in de plaats komt een structuurschema met de mogelijke verplichting voor provincies tot planologische reservering van potentiële wingebieden. In artikel 7a van het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat 'het structuurschema de hoofdpijnen en beginselen van het beleid bevat inzake de winning van vaste stoffen in Nederland door middel van ontgroning, alsmede het beleid ter bevordering van de toepassing van zodanige stoffen vervangende materialen teneinde de winning van vaste stoffen te beperken'. Het is daardoor tevens een nota over de grondstoffenvoorziening ten behoeve van de bouw. Het wordt telkens voor vijf jaren vastgesteld.

Het structuurschema wordt ondertekend door de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De beleidscoördinatie tussen de provincies en het rijk inzake de planning en de verdeling van de hoeveelheden te winnen oppervlaktedelfstoffen krijgt een wettelijke basis: er komt een wederzijdse verplichting tot periodiek overleg en informatieverstrekking van het rijk en de provincies ten behoeve van beleidscoördinatie.

Het rijk kan een provincie de verplichting opleggen ruimte te reserveren voor ontgrondingen. Dit kan ondermeer geschieden door middel van 'winplaatsen' in streekplannen. Bij de voorbereiding van een dergelijk streekplan wordt de betrokken gemeente gevraagd planologische medewerking te verlenen. Als de gemeente niet bereid is medewerking te verlenen en de provincie overgaat tot vaststelling van een winplaats, dan moet gelijktijdig een aanwijzing worden gegeven op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) om het bestemmingsplan aan te passen. Tegen een besluit tot aanwijzing van de winplaats is beroep mogelijk.

De Minister van V&W zou aanvankelijk de wettelijke bevoegdheid krijgen om in plaats van Gedeputeerde Staten een ontgrondingsvergunning te verlenen indien Gedeputeerde Staten de vergunning zouden weigeren en het algemeen belang vordert dat de winning van een bepaalde oppervlaktedelfstof met spoed ter hand moet worden genomen. Dit is omgezet in een - facultatieve - aanwijzing aan een provincie ten aanzien van een aanvraag om vergunning of machtiging c.q. al verleende vergunning of machtiging indien spoedige winning is geboden en de winplaats reeds onherroepelijk is vastgelegd in een streekplan.

Tevens blijft het mogelijk dat er ontgrondingen worden gerealiseerd zonder dat de hierboven aangegeven planmatige aanpak wordt gevolgd. In dat geval vindt wel er coördinatie ten aanzien van het bestemmingsplan plaats bij de beslissing op de aanvraag voor een ontgrondingsvergunning. Die vergunning wordt niet verleend indien de beoogde ontgroning in strijd is met het bestemmingsplan, tenzij de betreffende gemeente heeft meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen of aan de gemeente een aanwijzing op grond van de WRO is gegeven om het bestemmingsplan aan te passen.

Indien de aanvrager er om vraagt wordt coördinatie ingevolge de Wet milieubeheer - door gedeputeerde staten - verplicht gesteld ten aanzien van de voorbereiding en behandeling van

de diverse aanvragen om toestemming. Daarmee wordt een grote tijdswinst behaald vergeleken met de huidige situatie waarin veelal geen parallelle en gecoördineerde behandeling en beslissing plaatsvindt.

Er komt tevens een einde aan de verbrokkeling van het beroep. Er vindt integratie van beroep plaats doordat uitsluitend de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd wordt als beroepsinstantie ten aanzien van de diverse beslissingen op verzoeken om toestemming. Bovendien moet de Afdeling binnen een jaar nadat beroep is ingesteld een beslissing nemen.

Een andere belangrijke wijziging is dat het bereik van het vergunningstelsel in die zin wordt uitgebreid dat vergunningvoorschriften ook betrekking kunnen hebben op het betalen van een bepaald bedrag in plaats van:

- de verplichting tot herinrichting of het betalen van het geheel of een deel van de beheerskosten van het ontgronde perceel alsmede
- het betalen van het geheel of een deel van de kosten in verband met aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel voor zover deze het gevolg is van de ontgroning.

5 Planning in het structuurschema

In deze paragraaf wordt ingegaan op die ruimtelijke locationele aspecten die de kern vormen van het structuurschema-model. In de memorie van toelichting is deze dimensie van het structuurschema als volgt uitgewerkt [8]:

Er worden kwantitatieve ramingen opgesteld voor de in Nederland te winnen oppervlakedelfstoffen voor de middellange en lange termijn. Hierbij wordt rekening gehouden met de import en export van de delfstoffen, de inzet van secundaire grondstoffen, inzet van vernieuwbare grondstoffen, enz., enz.. Voor schaarse oppervlakedelfstoffen die slechts in enkele provincies voorkomen zal in het structuurschema een verdeelsleutel kunnen worden aangegeven. Voor de prognoses geldt dat deze met grote onzekerheden omgeven zullen zijn.

Bij het structuurschema zullen verder kaarten worden gevoegd. Deze verplichting is vastgelegd in het Besluit op de ruimtelijke ordening (art. 4). Hierin staat dat een structuurschema vergezeld (moet) gaan van één of meer kaarten waarop de ruimtelijke aspecten van het beleid in de betreffende sector voor zover mogelijk in beeld worden gebracht.

De kaarten in het structuurschema Oppervlakedelfstoffen worden in een aantal stappen samengesteld. Op de eerste plaats zal een inventarisatie plaatsvinden van het vigerende ruimtelijke beleid in rijksnota's en pkb's. Daaruit komen twee soorten gebieden naar voren: Gebiedscategorie 1 omvat de gebieden waarvoor het Rijk expliciete uitspraken doet over de (on)mogelijkheden voor de winning van oppervlakedelfstoffen. Gebiedscategorie 2 omvat de gebieden ten aanzien waarvan het Rijk geen specifieke uitspraken heeft gedaan ten aanzien van de winning van delfstoffen. In een tweede stap worden de geologische voorkomens geïnventariseerd. In een derde stap worden daarna de kaarten uit de eerste en derde stap samengevoegd. Door globale inhoudsberekeningen ontstaat vervolgens een indicatie van winningsmogelijkheden per oppervlakedelfstof per gebiedscategorie. In een vierde stap worden de gekwantificeerde geologische voorkomens en de globale raming van de behoefte aan winning van de diverse oppervlakedelfstoffen in Nederland met elkaar geconfronteerd. Daarbij kan blijken dat er knelpunten zijn. In de vijfde stap worden de beleidskeuzes gedaan, waarbij tevens de zogenaamde pkb-kaarten worden gevoegd. Uiteindelijk ontstaan er twee soorten gebieden:

- Gebiedscategorie 1: In beginsel geen winning, dan wel slechts toegestaan onder voorwaarden.
- Gebiedscategorie 2: Geen gebiedsgericht rijksbeleid ten aanzien van winning.

Bij een relevant tekort aan winningsmogelijkheden volgt een belangenafweging die kan leiden tot:

- Ofwel vermindering van de omvang van de winning in Nederland, waarmee in de planning rekening wordt gehouden (dus meer import of inzet alternatieven);
- Ofwel vergroting van de winningsmogelijkheden (lees: bijstelling nationaal ruimtelijk beleid op andere terreinen zodat winning doorgang kan vinden).

Indien de winningsmogelijkheden beperkt zijn <<beperkte zoekruimte>> en er sprake is van voor de landelijke voorziening van belang zijnde oppervlaktedelfstoffen kunnen in het structuurschema per een of meer provincies 'richtinggevende uitspraken' worden gedaan over de omvang van in streekplannen toe te stane winning en de ruimtelijke reservering daarvoor. Het structuurschema vermeldt de geraamde hoeveelheden voor de desbetreffende delfstoffen en de periode waarvoor de reservering wordt verlangd. Voor de middellange termijn zal een planologische reservering worden gevraagd. Voor de periode van ongeveer 15 jaar daarna een negatieve planologische reservering (geen nieuwe belemmeringen toestaan).

Het structuurschema bevat twee gradaties van hardheid ten aanzien van de planologische reserveringen:

- Ergens in de <<zoekruimte>>, dat wil zeggen een ruimte waarbinnen, volgens de rijksvisie ontgronden toelaatbaar is, of niet toelaatbaar is.
- Het aangeven van winzones door het rijk, d.w.z. gebieden waarbinnen in één of meer deelgebieden daarvan ontgronden wordt toegestaan nadat - door een provincie - één of meer winplaatsen zijn vastgelegd of één of meer ontgrondingsvergunningen zijn afgegeven.

De Memorie van Toelichting verder spreekt van 'globale winzones' en 'zones waarbij minder marge wordt gelaten'. Praktisch gezien betekent dit dat er eigenlijk drie graden van hardheid zijn wat betreft de planologische reserveringen. De 'hardste' beslissing die in het structuurschema kan worden genomen is een 'richtinggevende uitspraak' waarbij een 'zone met minder marge' wordt aangegeven. In het laatstgenoemde geval moet vrijwel zeker ook nog een milieu-effect-rapportage worden doorlopen [9]. Een dergelijke benadering gaat overigens verder dan het instrument 'taakstelling' zoals dat binnen het 'beleidsnota-model' werd voorgestaan, waarbij de provincie zelf verder tot een locatiekeuze mocht komen.

In de oorspronkelijke opzet van de ICO-werkgroep Wettelijke Instrumentatie werd destijds nog verder gegaan omdat in het structuurschema ook nog één of meer 'winplaatsen' bij zeer beperkte 'zoekruimte' zouden kunnen worden aangegeven. Hier is terecht van afgezien, omdat de rijksoverheid zich anders tot op een te gedetailleerd niveau met de problematiek zou gaan bemoeien.

Indien er geen problemen worden verwacht in de voorziening van een bepaalde oppervlaktedelfstof - dit geldt voor delfstoffen die ruim voorkomen in Nederland - dan zullen er ten aanzien van deze delfstof in het structuurschema geen beslissingen over hoeveelheden en zones worden genomen. In beginsel wordt het beleid overgelaten aan de provincies.

De doorwerking van beslissingen met betrekking tot zoekruimtes en/of winzones in het structuurschema kan op provinciaal niveau bestaan uit:

- De aanwijzing van winplaatsen in streekplannen door het provinciaal bestuur,
- Het verlenen van vergunningen,
- Het aangeven van winzones in het streekplan.

Volgens de Memorie van toelichting heeft de 'vaststelling van een winplaats de nauwkeurigheid van een bestemmingsplan waar het betreft het toestaan van de plaats waar ontgrond wordt'. Tegen het bepalen van winplaatsen in het streekplan is dan ook beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het rijk i.c. de Minister van VROM kan gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid geregeld in artikel 6 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) indien een provincie

onvoldoende doorwerking geeft aan beslissingen in het structuurschema. Er is afgezien van een aanwijzingsplicht voor de Minister van VROM.

Kern van het wetsvoorstel is dat geen ontgrondingsvergunning wordt verleend indien het bestemmingsplan dit niet toelaat, tenzij het gemeentebestuur zich bereid heeft verklaard planologische medewerking te verlenen. De provincie is verplicht de gemeente een aanwijzing ex art. 37 WRO te geven in het geval een zogenaamde 'winplaats' in een streekplan is aangegeven en de gemeente planologische medewerking weigert.

6. Nadere beschouwing structuurschema-model

In artikel 3 van het Besluit op de ruimtelijke ordening is vastgelegd dat in een planologische kernbeslissing onder andere moet worden aangegeven:

- Welke betekenis aan de daarin opgenomen beslissingen moet worden gehecht;
- In welke mate de daarin opgenomen beslissingen zijn afgewogen;
- Welke betekenis aan de daarin opgenomen plaatsaanduidingen moet worden gehecht.

De formulering van een richtinggevende uitspraak is derhalve van essentiële betekenis voor de verdere doorwerking ervan. Des te ruimer de formulering des te moeilijker zal de doorwerking zijn. In de Memorie van toelichting wordt overigens gesteld dat de richtinggevende uitspraak eerst nog op bestuurlijk niveau moet worden uitgewerkt. Mocht men er niet uitkomen, dan volgt een aanwijzing ingevolge artikel 6, tweede lid van de Wet op de ruimtelijke ordening.

Zoals de zaken er nu voorstaan zal waarschijnlijk alleen een richtinggevende uitspraak ten aanzien van beton- en metselzand worden gedaan in de vorm van taakstellingen voor de provincies zonder dat daarbij zones zullen worden aangeduid, omdat er nog geen sprake is van krappe winmogelijkheden voor beton- en metselzand. Voor grind zal ook geen richtinggevende uitspraak worden gedaan omdat er al een bestuursovereenkomst ligt tussen het rijk en de provincie Limburg. Hierin is overeengekomen dat er voor de landelijke behoefte nog 35 miljoen ton gewonnen zou mogen worden nadat de bestaande winmogelijkheden zijn uitgeput. Voor kalksteen geldt dat de huidige vergunde voorraad de behoefte aan winning kan verzekeren tot ongeveer 2020. Binnen de zichttermijn van het structuurschema zijn er derhalve geen grote problemen voor kalksteen te verwachten. Dit geldt evenzeer voor de overige delfstoffen.

Het op landelijke niveau in een structuurschema aangeven van gebieden waar mogelijkheden voor winning moeten worden 'opengehouden' lijkt praktisch gezien van weinig waarde. Een groot probleem is namelijk dat het geologisch voorkomen op veel plaatsen slechts globaal bekend is [10]. Ook wat betreft de economische winbaarheid van de voorraden zijn er veel onzekerheden. Nadat de exploitierbare voorraden in kaart zijn gebracht worden vervolgens die gebiedsdelen buiten beschouwing gelaten die in allerlei andere nationale (ruimtelijke) plannen gereserveerd zijn voor andere doeleinden. Probleem hierbij zal zijn dat deze ruimtelijke claims in de verschillende nota's maar ook binnen iedere plansoort verschillende 'hardheden' hebben. Mogelijkerwijs zouden nieuwe ontgrondingen zelfs bewust geprojecteerd kunnen worden in gebieden die nu voor ontgrondingen worden uitgesloten. Het is dan ook logisch dan er in het structuurschema gewerkt wordt met een gebiedscategorie waarin ontgrondingen toegestaan worden onder voorwaarden en een gebiedscategorie waarbij vooralsnog geen belemmeringen zijn voor ontgrondingen.

Een ander probleem vormen de ruimtelijke claims, die in streekplannen en andere provinciale plannen reeds expliciet zijn vastgelegd. Op deze plaatsen zal door provincies geen winning worden toegestaan. Neem bijvoorbeeld de provinciale beschermingsgebieden. In feite moeten deze worden meegenomen bij het samenstellen van de pkb-kaarten op nationaal niveau. Het wel of niet 'in rekening brengen' van deze gebieden is rechtstreeks van invloed op de benuttingsmogelijkheden op basis waarvan beleid geformuleerd wordt op rijksniveau. Overleg

met de betrokken provincies lijkt op dit punt zonder meer noodzakelijk. De rijksoverheid haalt hiermee echter veel werk in huis vergeleken met de aanpak volgens het 'beleidsnota-model', waarbij een winningsopdracht in miljoenen tonnen aan een provincie kon worden gegeven, zonder dat daarbij expliciet moest worden ingegaan op de ruimtelijke aspecten.

Het beleid ten aanzien van beton- en metselzand is er op gericht dat de provincies zoveel mogelijk moeten voorzien in de eigen behoefte door het realiseren van zogenaamde 'regionale' winningen. De 'landelijke' winningen moeten de verder afgelegen gebieden c.q. provincies bedienen alwaar de betreffende delfstof niet of nauwelijks voorkomt. De wijze waarop de mogelijkheden voor 'regionale' winningen door de opstellers van het structuurschema geïnterpreteerd worden is rechtstreeks van invloed op van de 'landelijke' benuttingsmogelijkheden. Dit is van belang omdat de richtinggevende uitspraken betrekking hebben op de 'landelijke voorziening'. Dit betekent in feite dat ook de 'regionale' benuttingsmogelijkheden in het structuurschema onder de loop zullen moeten worden genomen.

7. Conclusies

Het samenstellen van de kaarten behorende bij het structuurschema waarop de potentiële wingebieden staan aangegeven zal veel voeten in de aarde hebben. Daarbij lijkt het onontkoombaar dat het rijk de plaatselijke situatie op een gedetailleerd niveau moet bekijken wil men het goed doen. Daarmee begeeft de 'regelende' rijksoverheid zich een flink stuk op provinciaal terrein. Deze bemoeienis zou nog veel groter kunnen worden indien voor de 'winzone met minder marge' een MER zou moeten worden opgesteld.

Het structuurschema doorloopt de pkb-procedure. Voor de landelijke beleidsnota was een veel eenvoudiger procedure voorzien. De bewering dat een 'structuurschema-model' minder bureaucratisch en minder regulerend zal zijn dan een 'beleidsnota-model' moet vooralsnog worden betwijfeld. Dit geldt zeker als binnen het 'beleidsnota-model' ten aanzien van het opstellen van ontgrondingsplannen gekozen was voor een flexibeler systeem (alleen daar waar nodig). Voordeel van het structuurschema is dat taakstellingen via een richtinggevende uitspraak en een aanwijzing van de Minister van VROM afdwingbaar zijn. Bij het 'beleidsnota-model' uit 1988 was de afdwingbaarheid van taakstellingen een zwak punt [11].

De inhoud van het structuurschema wordt in het wetsvoorstel heel globaal aangeduid, waardoor het instrument 'flexibel' kan worden ingezet. Ook zonder een omschrijving in de Ontgrondingenwet zou het structuurschema, op basis van de mogelijkheden die de WRO biedt, een effectief instrument kunnen zijn, mits de politieke wil aanwezig zou zijn om ontgrondingen te realiseren. Dit laatste moet echter worden betwijfeld. Overheden - zowel rijk, provincies als gemeenten - staan in het algemeen niet te trappelen om de planning van ontgrondingen ter hand te nemen. Dit ondanks het feit dat ze in veel gevallen opdrachtgever/initiatiefnemer zijn wat betreft de te bouwen objecten waarvoor de oppervlakedelfstoffen nodig zijn. De kracht van het structuurschema is sterk verbonden met de status/formulering van de 'richtinggevende uitspraken' en derhalve afhankelijk van het politieke moment.

Het vroegere 'taakstellingsmodel' lijkt te worden vervangen door een 'overleg-model' met een 'stok-achter-de-deur-constructie'. Gezien de politiek bestuurlijke cultuur in ons land is het niet aannemelijk dat de voorgestelde sancties ooit gebruikt zullen worden. Daardoor is het gevaar erg groot dat het structuurschema uiteindelijk een vrijblijvend karakter zal krijgen.

Het voorstel voor wijziging van de ontgrondingenwet laat alle partijen veel ruimte. Als de rijksoverheid geen zin heeft om sturend op te treden dan gebeurt dat ook niet. Die kans is erg groot. Het huidige terughoudende winningsbeleid voor een aantal schaarse oppervlakedelfstoffen heeft tot gevolg dat Nederland zijn ontgrondingsactiviteiten naar het buitenland exporteert (dit geldt met name voor grind). Indien een provincie vervolgens ook niet planmatig te werk wil gaan dan kan dat eveneens, tenzij er een richtinggevende uitspraak is gedaan in het structuurschema. Het is derhalve heel goed denkbaar dat in veel gevallen geen winplaats-

procedure zal worden gevolgd en dat we in feite terugvallen in de oude situatie waarbij de provinciale ambtenaar achter zijn loket zit te wachten totdat er een ontgronder komt met een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning.

Noten

- [1] Ten tijde van het samenstellen van deze bijdrage was het structuurschema nog niet gepubliceerd.
- [2] Het betreft in dit geval vergunningprocedures in het kader van de Ontgrondingenwet, besluitvormingsprocedures ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening en Woningwet (wijziging streekplan, aanpassing bestemmingsplan, aanlegvergunning, bouwvergunning), de milieuhygiënische wetgeving (Wet milieubeheer, Afvalstoffenwet en Wet verontreiniging oppervlaktewateren) en andere relevante wetgeving (o.a. Boswet, Rivierenwet, Ontheffingswet).
- [3] Nota 'Gegronde Ontgronden', beleidsnota, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, Oppervlaktedelfstofvervoorziening voor de lange termijn, nrs. 1 en 2, 13 april 1989.
- [4] Voorontwerp Ontgrondingenwet d.d. januari 1988 o.a. gepubliceerd in: P. Ike en B. van der Moolen (red) (1988), *Ontgronden in de toekomst*, Geo Pers, Groningen, p. 99 - p. 118.
- [5] Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21100, nr. 6, p. 2.
- [6] Rapport 'Wettelijke Instrumentatie Ontgrondingenbeleid' d.d. 13 maart 1991.
- [7] Zie de Memorie van Toelichting bij voorontwerp Ontgrondingenwet d.d. januari 1988.
- [8] Zie Memorie van Toelichting, paragraaf 2.1 Structuurschema oppervlaktedelfstoffen.
- [9] Er is een MER-plicht voor ontgroningen groter dan 100 hectare bij winplaatsvaststelling of bij vergunningverlening. Tevens is voor het structuurschema een m.e.r. verplicht indien daarin een beslissing op hoofdlijnen met betrekking tot de plaats van een ontgroning is opgenomen.
- [10] Zie Maimone, Ike en Bennema (1985), *Toekomstige beschikbaarheid oppervlaktedelfstoffen*, P.O.O.-Memorandum 1985-4, TH-Delft.
- [11] Zie P. Ike en van B. van der Moolen (red.), (1988) *Ontgronden in de Toekomst*, Geo Pers, Groningen, p. 68 e.v..